С.В. РЕШЕТНИКОВ

МЕТОДОЛОГИЯ АНАЛИЗА ОБЩЕСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: ПОЛИТИЧЕСКИЙ ФУНКЦИОНАЛИЗМ

Посвящена определению концептуального значения политического функционализма как области политической теории, а также как методологического и аналитического инструментария исследований общественной политики в Беларуси.

The article is devoted to the conceptual definition of the political functionalism as a field of political theory and also its methodological and public policy analytical tool of research in Belarus.

Политический функционализм как методология политической науки основан на исследовании функциональных зависимостей элементов политической системы: институтов власти, соответствия их функционирования общественным потребностями; выявлении того, как реализуется потребность в приспособлении политической системы к изменяющейся среде[1].

В Республике Беларусь сформировалась устойчивая тенденция проведения научных исследований с использованием методологии функционального подхода к анализу общественной политики. Методологию политического функционализма в Республике Беларусь активно развивают Е.М. Бабосов, Ю.П. Бондарь, В.В. Бущик, В.Н. Ватыль, В.А. Мельник, Д.Г. Ротман, О.Г. Слука, С.В. Решетников, Я.С. Яскевич.

Политический функционализм имеет серьезную теоретико-концептуальную основу, обладает инструментальным потенциалом как методика анализа общественной политики. В науке он принимает форму методик, с помощью которых возможно исследование общественной политики, создание предпосылок формулирования и принятия эффективных политических решений. Определение политического функционализма содержит несколько существенных характеристик: политический функционализм – это прикладное направление, основанное на использовании инструментальных техник. Инструментализация является селекцией методов, направленных на достижение поставленных целей; политический функционализм применяется к решению задач, связанных с принятием значимых политических решений по разработке и реализации тех или иных видов общественной политики; его начальной точкой являются публично заявленные намерения центров принятия политических решений; политический функционализм позволяет исследовать общественную политику с точки зрения выполнения либо невыполнения заявленных намерений.

Исходным пунктом политического функционализма служит утверждение, что «получить правильный ответ можно лишь в том случае, если правильно поставить вопрос по проблеме, которую необходимо решить».

В социально-политической литературе проблемы политического функционализма изучались белорусскими авторами: Е.М. Бабосовым, Ю.П. Бондарем, В.В. Бущиком, В.Н. Ватылем, А.Н. Даниловым, В.А. Мельником, Д.Г. Ротманом, О.Г. Слукой, Я.С. Яскевич, российскими авторами: К.М. Акуловым, М.А. Бойко, А.А. Дегтяревым, В.З. Демьянковым, А.Г. Здравомысловым, И.И. Кравченко, А.А. Медведевым, А.Л. Стризое, А.Н. Таубергергом, А.Ф. Филипповым, Э.Г. Юдиным, А.Ю. Шутовым, которые внесли значительный вклад в изучение и применение функционального подхода к политическим процессам.

В белорусской политической науке предлагаются различные варианты функций политической системы. Академик Е.М. Бабосов отмечает такие функции политической системы, как целеполагание, артикуляция, выработка правил, политическая коммуникация, рекрутирование, политическое руководство и управление и др.[2]

Профессор И.В. Котляров считает, что необходимо функционирование подсистемы, регулирующей отношения власти в целом и в различных ее частях, – такой подсистемой представляется политическая подсистема[3].

По мнению белорусского политолога В.В. Бущика, призвание политики состоит в «предвидении трудностей, осуществлении изменений, создании перспективы движения»[4]. В.А. Зенченко считает, что необходимо изучать изменения, происходящие в белорусском обществе, глубоко их анализировать в контексте мировых тенденций, чтобы минимизировать возможные социально-экономические, политические издержки в целях создания и развития эффективной общественной системы в Республике Беларусь[5].

Белорусское государство регулирует отношения между элементами политической системы, поддерживает общественный порядок и стабильность общества, использует имеющиеся возможности для демократизации власти, устойчивого экономического развития, тем самым играет ключевую роль в трансформации политической системы белорусского общества.

Функциональные концепции XX в. тяготеют к инструменталистскому подходу в интерпретации функций государства, реализующего определенную общественную политику. В современном мире функции государства претерпевают серьезную эволюцию в сторону их расширения. С. Рогов отмечает, что в современном мире «мощь государства определяется главным образом его эффективностью

в социальной, экономической и научно-технической сферах, которые имеют решающее значение для обеспечения конкурентности в условиях глобализации». Современные функции государства стали играть определяющую роль по отношению к традиционным[6].

Профессор Я.С. Яскевич выделяет такие значимые функции современного государства, как приоритетная поддержка науки и образования, создание системы социальных гарантий и социальной защиты, создание системы гражданского законодательного регулирования функций государства и др.[7] Профессор О.Г. Слука в работе «Идеология белорусской государственности (методология формирования)» подчеркивает фундаментальную особенность социальных систем – постоянное стремление к равновесию – и отмечает, что если на протяжении некоторого периода наблюдается спад активности некоторых функций выбора, «то неизбежно через определенное время к такому же уровню активности придут и другие функции». О.Г. Слука делает вывод, что «в современных условиях государство приобретает особо важные системосозидающие плановые функции для устойчивого развития, которые необходимо научно разрабатывать на фундаментальных принципах функционирования постиндустриального общества»[8].

Как видим, политический функционализм представляет собой важнейшее методологическое направление в политологии, создает возможности формулирования гипотез в отношении сохранения политических систем, а также позволяет функциональные критерии эффективности политических систем. Основными свойствами политических систем являются непрерывность функционирования и эволюции, структурность, иерархичность, взаимосвязи и взаимозависимости системы и внешней среды, целостность, множественность описания системы[9].

Политический функционализм, с одной стороны, содержит фундаментально-концептуальную основу, а с другой – имеет инструментальный потенциал как технология анализа общественной политики. Функциональный подход в политической науке принимает форму технологий, с помощью которых возможно исследование конкретных видов общественной политики, создание моделей формулирования и принятия эффективных политических решений. Определение политического функционализма содержит ряд существенных характеристик.

1. Политический функционализм является прикладным направлением, основанным на использовании инструментальных техник. Инструментализация служит средством прикладной селекции технологий, направленных на достижение поставленных целей.

2. Политический функционализм применяется к решению проблем, связанных с принятием значимых политических решений, связанных с выработкой и реализацией важнейших направлений общественной политики.

3. Исходной точкой политического функционализма являются публично выраженные и заявленные намерения органов государственной власти.

4. Политический функционализм позволяет исследовать действия, предпринимаемые для выполнения либо невыполнения заявленных намерений[10].

Иерархия функционально-аналитических технологий включает: структурирование проблем, описание (дескрипцию), объяснение (экспланацию) проблем, реализацию (имплементацию) решений, политические рекомендации и практические выводы. На основе данной иерархии можно выстраивать эмпирические, оценочные и предположительные теоретические модели анализа общественной политики.

Некоторые авторы (Н.А. Шматко, А.Ю. Сунгуров, Ю.А. Красин, Е.Ф. Гречнева) используют термин «публичная политика». К примеру, Н.А. Шматко считает, что «изучение публичной политики восходит к ставшему общепринятым различию между policy (политикой как программой действий) и politics (политикой как системой взглядов)»[11]. А.Ю. Сунгуров под публичной политикой понимает программы и приоритеты органов власти, механизмы и технологии их реализации, выработанные на основе и с учетом ожиданий социальных групп (страт) общества[12].

Е.Ф. Гречнева дает следующее определение публичной политики: это политика, относящаяся к общественному (публичному) сектору жизнедеятельности и являющаяся особой сферой политических исследований и особой отраслью политической науки.

Можно сказать, что категория «внутренняя политика» наиболее близка категории «общественная политика». Внутренняя политика – совокупность основных направлений деятельности государства и его институтов, нацеленных на сохранение или реформирование существующей общественной системы. Основными направлениями внутренней политики являются: экономическая политика, социальная политика, политика в области культуры. Главные принципы государственной политики определены Президентом Республики Беларусь А.Г. Лукашенко: планомерность, последовательность, постепенность и преемственность[13]. В 2005 г. был принят Закон Республики Беларусь «Об утверждении Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь», в котором определяются принципы, стратегические цели, основные задачи и сферы внутренней и внешней политики государства[14].

В чем же заключается значение политического функционализма как методологии исследования общественной политики? Среди ученых, занимающихся теоретическими проблемами общественной

политики, нет единства мнений по этому вопросу. Одни считают, что взаимодействие науки с текущим политическим процессом должно быть минимальным, и аргументируют свою позицию тем, что наука не может выдавать результаты, которые должны оперативно внедряться в политическую практику. Другие ученые утверждают, что все же лучше обеспечить политиков знаниями в области общественной политики. Для общества предпочтительнее, если бы политики были лучше осведомлены о сущности общественных проблем, их причинах и последствиях. Часто сами политики предпочитают иметь дело с готовым вариантом проектов политических решений[15].

Внедрение научных знаний в практику общественной политики является серьезной проблемой. Подходы к науке политических деятелей и управленцев – практико-ориентированные. Ученые же политологи разрабатывают теоретические подходы к выявлению причин и последствий общественной политики. Их подходы являются теоретически ориентированными. Управленцы должны принимать политические решения здесь и сейчас. Они не могут ждать, пока ученые подготовят анализ политической проблемы с выходом на практические рекомендации. Поэтому если ученый-политолог нацелен на объяснение причин и последствий общественной политики для получения наилучшего результата, то политический деятель заинтересован в получении таких рекомендаций, которые могут быть внедрены в практику немедленно.

Видные зарубежные политологи считают, что «функциональный подход к моделированию целого лучше всего проследить на примере исследований, направленных на объяснение политического цикла как замкнутой системы». Они отмечают, что «самые крупные достижения при изучении политического цикла связаны с анализом отдельных стадий политического процесса: постановки проблемы, принятия решений, их применения, оценки и завершения»[16].

Согласно концепции политического цикла, исследование общественной политики в ее процессуальном измерении состоит из пяти главных стадий: формирование проблем, выход проблем на политическую повестку, принятие политических решений, реализация политики и оценка политики. В целом рассмотрение этих стадий дает представление о том, как политические проблемы возникают и какие политические действия нужно предпринять, чтобы эти проблемы нашли свое решение[17].

Итак, процесс выработки общественной политики состоит из нескольких этапов: формирования или вызревания политической проблемы; выдвижения проблем на «повестку дня» политики; принятия политических решений; исполнения принятых решений; оценки исполнения, эффективности и значения принятых политических решений[18].

Первым этапом политического процесса является определение сущности проблем («выявление и формулирование политических проблем»). Политический функционализм помогает определить глубину проблемы, ведь выявление сущности проблемы, ее правильное определение и формулировка позволяют точнее обозначить сущность политического процесса.

Второй этап политического процесса – выдвижение политических проблем на «повестку дня» (или «авансцену») политики. В повседневной жизни каждый человек либо группа сталкиваются с проблемами, требующими вмешательства органов власти. Те требования, которые субъекты власти берут в расчет и предпринимают конкретные действия по их реализации, создают феномен «повестки дня» политики.

Третьим этапом политического процесса является принятие политических решений. Анализ структуры процесса принятия политических решений предполагает изучение круга субъектов-участников политического процесса. Субъектность в политике обусловлена соотношением между объективными возможностями деятельности, мотивацией и способностями субъекта, его знаниями и последовательностью в действиях. Субъектами политического процесса чаще всего выступают официальные должностные лица, законодательные и исполнительные органы власти, административные службы, а также и неофициальные участники: политические партии, группы интересов, отдельные граждане.

Четвертый этап политического процесса – реализация (инструментаризация) политических решений, связанная с управленческими технологиями. Управленческие технологии – это логическая последовательность (алгоритм) выполнения работ, определяемая функциональной структурой властных институтов. Различают следующие аспекты инструментаризации управления: субъекты инструментаризации, сущность административного процесса, согласие в управлении и влияние инструментаризации на содержание управления.

В современных политических системах государственное управление проводится в жизнь, инструментируется посредством сложной системы административных служб. Особенностью литературы по общественно-государственному управлению является утверждение, что политика и администрирование – отдельные, различающиеся между собой сферы деятельности[19].

Пятым этапом политического процесса является оценка проводимой политики. Политики и администраторы руководствуются критериями выгоды, результативности при реализации конкретных программ[20].

Научное исследование всегда начинается с выяснения сущности проблемы, и это есть решающая детерминанта прикладного политического функционализма. Политический функционализм как мето-

дология всегда начинается с диагностики ситуации и формулировки целей по решению возникшей проблемы. Затем следует разработка возможных альтернативных действий, которые могут привести к успешному решению проблемы. Используя различные техники, аналитик оценивает стоимость, затраты по каждой из альтернатив и решает, какая из них может привести к желаемому результату. Понимание сути общественной политики подводит аналитика к попыткам объяснения, почему и с какой целью осуществляется то или иное направление политики, а также – какие результаты и последствия оно будет иметь.

Итак, политический функционализм как методология анализа общественной политики базируется, во-первых, на диагностике и описании сути политических проблем, во-вторых, на политическом объяснении, в-третьих, на выявлении инструментов реализации общественной политики (политическая инструментализация) и, в-четвертых, на оценке результатов и последствий принимаемых политических решений, благодаря которым вырабатываются политические рекомендации.

[1] См.: Решетникова Т.С. Функциональные модели политического развития // Науч. тр. Респ. ин-та высшей школы. Философско-гуманитарные науки: Сб. науч. ст. Мн., 2009. Вып. 7. С. 164–170.

[2] См.: Бабосов Е.М. Взаимодействие устойчивости и инновационности в развитии белорусского общества: Сб. науч. тр. Мн., 2009.

[3] См.: Котляров И.В. Политическая система Беларуси в социологическом изменении // Политическая система Беларуси: достижения, проблемы, возможности совершенствования: Материалы Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 27 марта 2001 г. Мн., 2001. С. 8–14.

[4] Бущик В.В. Социальные и политические преобразования в Беларуси в постсоветский период: социологополитологический анализ: Автореф. дис. ... д-ра полит. наук. Мн., 2000.

[5] См.: Зенченко В.А. Актуальные проблемы системной трансформации современного белорусского общества: политологический аспект // Политическая и социокультурная трансформация в белорусском обществе: Материалы Респ. науч.-практ. конф., Минск, 17 нояб. 2006 г. Мн., 2006. С. 7–9.

[6] См.: Рогов С. Функции современного государства: вызовы для России // Свободная мысль-XXI. 2005. № 7. С. 50–63; № 8. С. 82–94; № 9. С. 45–52.

[7] См.: Яскевич Я.С. Время кризиса – время надежды и диалога. Мн., 2009.

[8] Слука А.Г. Ідэалогія беларускай дзяржаўнасці: (метадалогія фарміравання). Мн., 2007.

[9] См.: Ватыль В.Н. Регионализация: общетеоретические и геополитические аспекты // Регионалистика: Сб. науч. тр. Гродно, 2009. Вып. 2. С. 24–27.

[10] См.: Решетникова Т.С. Функциональный анализ общественной политики как проблемное поле политической науки // Белорусская политология: многообразие в единстве. Республика Беларусь в глобализирующемся мире: Тез. докл. IV Междунар. науч.-практ. конф., Гродно, 13–14 мая 2010 г.: В 2 ч. Гродно, 2010. Ч. 2. С. 77–79.

[11] Шматко Н.А. Феномен публичной политики // Социол. исслед. 2001. № 7. С. 106–112.

[12] См.: Сунгуров А. Публичная политика и экспертиза // Пчела [Электронный ресурс]. 2004. № 45. Режим доступа: http://www.pchela.ru/podshiv/45/public.htm. Дата доступа: 26.05.2011.

[13] См.: Герменчук В.В. Пространство власти и управления. Мн., 2010.

[14] См.: Об утверждении Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 14 нояб. 2005 г., № 60-З // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «Юрспектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Мн., 2010.

[15] См.: Нельсон Б.Дж. Социальная политика и управление: общие проблемы // Политическая наука: новые направления = A new handbook of political science / Е.Б. Шестопал и др. М., 1999. С. 527–569.

[16] Там же.

[17] См.: Решетников С.В., Решетникова Т.С. Особенности методологии анализа политических процессов // Весн. Брэсц. ун-та. Сер. гуманіт. і грамад. навук. 2009. № 1. С. 95–105.

[18] Там же.

[19] См.: Решетников С.В. Теория процесса принятия управленческих решений. Мн., 2003.

[20] См.: Решетников С.В., Решетникова Т.С. Указ. соч.

Поступила в редакцию 14.06.11.

Сергей Васильевич Решетников – доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой политологии. Сфера научных интересов – методология и методы политической науки, политические процессы и институты, публичная политика и государственное управление, теория процесса принятия политических решений. Автор более 170 публикаций, в том числе 6 монографий. Награжден Почетными грамотами БГУ и Министерства образования, почетным знаком Министерства образования Республики Беларусь «Отличник образования», Почетной грамотой Совета Министров Республики Беларусь, а также почетным знаком Союза юристов Республики Беларусь «EX LEGE».